



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

23 ביולי 2012

718

ד' באב התשע"ב

עמוד

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (איסור הוצאה מישראל של כספי מסתנן –

הוראת שעה), התשע"ב-2012 1368

הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (איסור הוצאה מישראל של כספי מסתנן – הוראת שעה), התשע"ב-2012

1. הוראת שעה בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד תום שלוש שנים מהמועד האמור, יקראו את החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, כך:

(1) אחרי סעיף 7 יקראו:

"איסור על מסתנן 7א. (א) בסעיף זה ובסעיפים 7ג ו-7 – להוציא כספים מישראל

"חוק הכניסה לישראל" – חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952²;

"חוק העונשין" – חוק העונשין, התשל"ז-1977³;

דברי הסבר

בין זכותה של מדינת ישראל להגן על עצמה מפני תופעה הולכת וגוברת של הסתננות לשטחה, לבין חובתה לנהוג באופן הומני כלפי כל מי שנמצא בשטחה ולהגן על זכויות האדם של כל אדם באשר הוא. האיסור המוצע הוא מידתי, הן בשל החריגים המצוינים בו, והן בכך שהוא חל רק על פעולת הוצאת הכסף מגבולות המדינה, ואינו מגביל ביצוע פעולות בכספים בישראל. כמו כן האיסור הוא זמני בלבד, שכן בעת עזיבת המסתנן את הארץ הוא רשאי להוציא עמו את כספו.

ההסדר האמור מוצע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, שבמהלכה תיבחן השפעתו על תופעת הסתננות. זאת, מאחר שתופעת הסתננות היא תופעה דינמית המשתנה באופן תדיר, בין השאר בהשפעת פעילות האכיפה ותיקוני החקיקה שנועדו לטפל בתופעה ולהתמודד עמה, ובדומה להסדר אחר, מהעת האחרונה, בחוק למניעת הסתננות, שנקבע אף הוא כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים (ר' חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012).

סעיף 1 לפסקה (1)

לסעיף 7א המוצע

סעיף 7א המוצע קובע איסור על מסתנן להוציא כספים מישראל. האיסור נועד, כאמור, לצמצם את התמריץ של מסתננים פוטנציאליים להסתנן לישראל כדי לעבוד בה ולשלוח את כספי העבודה לבני המשפחה בארץ המוצא. לעניין זה, מוגדרים "כספים" בהגדרה רחבה, התואמת את הגדרת המונח בהצעת חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 10), התשע"ב-2011 (פורסם בהצעות חוק הממשלה התשע"ב, עמ' 248).

עוד מוצע למעט מההגדרה "מסתנן" שבסעיף 1 לחוק למניעת הסתננות, לעניין איסור זה, מי שמחזיק באשרה ורישיון לישיבת ארעי לפי סעיף 2(א)(3) לחוק הכניסה

כללי החוק המוצע נועד לסייע בהתמודדות עם תופעת הסתננות לישראל, באמצעות קביעת איסור פלילי על הוצאת כספי מסתנן מישראל, שמטרתו להביא להקטנת הכראיות הכלכלית שבהסתננות ועל ידי כך לצמצם את התמריץ להסתננות לישראל, וכן לעודד מסתננים לצאת מישראל. בשנים האחרונות מתמודדת מדינת ישראל עם גל של מסתננים, בעיקר מאפריקה (רוב המסתננים מגיעים מסודן ואריתריאה). הנכנסים לישראל דרך הגבול עם מצרים. על פי נתוני רשות האוכלוסין והגירה, ומעברי הגבול (להלן – רשות האוכלוסין), באפריל 2012 היו בישראל כ-60,000 מסתננים. ההערכה, המבוססת בין השאר על ממצאי התשאולים שעורכת רשות האוכלוסין למסתננים מיד עם כניסתם לישראל, היא שחלק גדול מהמסתננים הם מהגרי עבודה. מסתננים אלה מגיעים לישראל, שבה שכו העבודה גבוה באופן משמעותי מהשכר במדינות מוצאם, כדי לעבוד, להתפרנס ולהעביר כספים לבני המשפחה ולקרובים שנשארו במדינת המוצא. לפי נתוני הבנק העולמי והבנק לפיתוח אפריקה, היקף העברת הכספים כאמור לאפריקה על ידי מהגרים אפריקנים המצויים ברחבי העולם הוא משמעותי, והוערך בשנת 2010 בכ-40 מיליארד דולרים. זהו סכום כפול מסכום הכספים כאמור שהתקבל באפריקה בשנת 2005 ולמעלה מפי ארבעה מהסכום שהתקבל באפריקה ב-1991. לפי אותם נתונים, הסכומים המועברים בפועל הם, ככל הנראה, כפולים, ומועברים בערוצים לא-פורמליים ולא דרך המערכת הבנקאית. לכן, אמצעים שיובילו להקטנת התמריץ הכלכלי להסתננות הם כלי יעיל ומשמעותי בהתמודדות עם התופעה.

כדי לצמצם את התמריץ הכלכלי להסתננות, מוצע לקבוע בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (להלן – החוק למניעת הסתננות), איסור על הוצאת כספי מסתנן מחוץ לישראל. איסור זה יחול על המסתנן, כל עוד הוא שוהה בישראל. האיסור המוצע יוצר איזון ראוי

¹ ס"ח התשי"ד, עמ' 160; התשע"ב, עמ' 119.

² ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

³ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

”מסתנן” – למעט מי שבידו אשרה ורישיון לישיבת ארעי לפי סעיף 2(א)3 לחוק הכניסה לישראל, ולמעט מי שבידו אשרה ורישיון לפי חוק הכניסה לישראל שניתנו לו לצורך שיקום בשל היותו נפגע מעבירה לפי סעיפים 375א או 377א(א) לחוק העונשין;

”כספים” – מזומנים, המחאות בנקאיות, המחאות נוסעים, ניירות ערך למוכ”ז, שטרות סחירים, כרטיס תשלום וכל אמצעי תשלום אחר למוכ”ז; “כרטיס תשלום” – כל לוחית או חפץ אחר המיועדים לרכישת נכסים או שירותים או למשיכת מזומנים, שניתן לצבור בהם ערך כספי; “שכר מינימום”, לחודש – כהגדרתו בחוק שכר מינימום, התשמ”ז-1987.⁴

(ב) מסתנן לא יוציא כספים מישראל, אלא בהתקיים אחד מאלה:

(1) הוצאת הכספים מתבצעת בעת יציאתו של המסתנן מישראל, והכספים הם בסכום שאינו עולה על המכפלה של מחצית שכר המינימום, לחודש, במספר חודשי השהייה של המסתנן בישראל (בפסקה זו – הסכום הקובע), ואם הכספים הם בסכום העולה על הסכום הקובע – המסתנן הוכיח כי הכספים מעבר לסכום הקובע שייכים לו כדין ולא ניתנו לו לצורך הוצאתם מישראל בעבור מסתנן אחר;

ד ב ר י ה ס ב ר

פי רוב, הכנסת מסתנן מעבודה היא בגובה שכר המינימום, וסכום החיסכון החודשי שלו הוא כמחצית מסכום זה. כספים מעבר לסכום האמור, יוכל מסתנן להוציא בעת יציאתו מישראל אם יוכיח כי הכספים שייכים לו כדין, ובכלל זה לא ניתנו לו לצורך הוצאתם מישראל בעבור מסתנן אחר. כך למשל, מסתנן יוכל להציג אישור כי כספים אלה התקבלו כשכר בעד עבודתו, כי הם כספי פיצויים ששולמו לו כדין או תשלום שקיבל מהמדינה.

סעיף 7א(ב)2) המוצע קובע מנגנון מינהלי המאפשר למסתנן שאינו יכול לצאת מישראל למדינה אחרת, לקבל היתר להוצאת כספים מישראל, כאשר הוכחה סכנת חיים ברורה ומוחשית שבה שרוי בן משפחה מדרגה ראשונה של המסתנן. הסדר זה נועד לאפשר גמישות במצבים חריגים ומיוחדים אלה, שבהם התכלית ההומניטרית להעברת הכסף גוברת בחשיבותה על התכלית שעומדת בבסיס הצעת חוק זו. מוצע כי היתר להוצאת כספים מטעמים אלה יינתן על ידי הממונה על ביקורת הגבולות כמשמעותו בחוק הכניסה לישראל, וזאת כדי להבטיח שאמות המידה למתן האישרים יהיו אחידים והולמים ולוודא שהבקשות

לישראל, התשי”ב-1952 (להלן – חוק הכניסה לישראל), כגון מי שהוכר כפליט, וכן מי שבידו אשרה ורישיון לפי חוק הכניסה לישראל, שניתנו לו לצורך שיקום בשל היותו נפגע מעבירות של החוקה בתנאי עבדות או של סחר בבני אדם, שכן לגבי אלה לא מתקיימת התכלית שבבסיס ההסדר המוצע.

לפי המוצע בסעיף 7א(ב)1), האיטור האמור לא יחול לעניין כספים שמוציא מסתנן בעת יציאתו מהארץ, בכפוף לתנאים הקבועים בסעיף זה. כאמור, הטעם באיטור הפלילי הוא למנוע ממסתננים להגיע לישראל כמהגרי עבודה השולחים את דמי עבודתם למשפחות בארץ מוצאם. טעם זה אינו מצדיק איטור הוצאת כספים כאשר המסתנן יוצא מישראל, ואולם כדי למנוע מצב של שימוש במסתננים כשליחים שמוציאים עמם אל מחוץ לישראל כספים של מסתננים אחרים, במטרה לעקוף בדרך זו את האיטור, מוצע להגביל את הסכום שרשאי מסתנן להוציא מישראל בעת יציאתו ממנה, לסכום השווה למכפלת חצי משכר המינימום לחודש במספר חודשי שהיית המסתנן בישראל. סכום זה מבטא את ההערכה לגבי המצב הקיים ולפיה, על

⁴ ס”ח התשמ”ז, עמ’ 68.

(2) ממונה ביקורת הגבולות התיר לו, באופן חריג ומיוחד, להוציא את הכספים מישראל, לאחר שהשתכנע כי מתקיימים שניים אלה:

(א) המסתנן אינו יכול לצאת מישראל למדינה אחרת;

(ב) הוכחה סכנת חיים ברורה ומוחשית שבה שרוי קרוב משפחה מדרגה ראשונה של המסתנן; לעניין זה לא יראו בתנאי המחייבה בארץ מוצאו של המסתנן, כשלעצמם, שיקול לעניין מתן היתר לפי פסקה זו.

7ב. לא יוציא אדם כספים מישראל, בעבור מסתנן, אלא בהתקיים אחד מאלה:

(1) המסתנן קיבל היתר להוצאת הכספים לפי סעיף 7א(ב)(2);

(2) המסתנן יצא מישראל, והכספים מגיעים לו כדין וטרם שולמו לו.

7ג. (א) מסתנן המוציא כספים מישראל, בניגוד להוראות סעיף 7א, דינו – מאסר שלושה חודשים או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין.

ד ב ר י ה ס ב ר

הוא שלושה חודשי מאסר או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין). סעיף 7ג(ב) המוצע קובע כי העונש על הפרת האיסור להוציא כספים מישראל בעבור מסתנן, הוא שנת מאסר, או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין או פי שניים מסכום הכספים שהוציא עובר העבירה מישראל או שהתכוון להוציא מישראל, לפי הסכום הגבוה יותר.

מדרג הענישה המוצע קובע עונש חמור יותר, הן מבחינת תקופת המאסר והן מבחינת גובה הקנס, על מי שמוציא כספים מישראל בעבור מסתנן. החמרת הענישה כאמור מטרתה להחמיר עם מי שיוצר תנאים המאפשרים העברת כספי מסתננים מחוץ לישראל ומעודד בכך את הוצאתם כאמור, לעתים גם תוך ניצול של המצב לצורך גריפת רווחים לכיסו. עקב כך קיימת חומרה נוספת במעשיו וחשיבות יתרה בהרתעתו מפני ביצוע המעשים.

בנוגע לקנס בצד העבירה של הוצאת כספים מישראל בעבור מסתנן, מוצע כאמור, לקבוע חלופה לקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, שהיא קנס בגובה פי שניים מסכום הכספים שעובר העבירה הוציא מישראל או התכוון להוציא מישראל, לפי הגבוה יותר. חלופה זו נועדה לאפשר להתאים את גובה הקנס לסכום שאותו הוציא או התכוון להוציא מישראל עובר העבירה, כך שיוטלו קנסות גבוהים יותר על מי שמוציא כספי מסתננים בסכומים גבוהים.

נבחנות באופן הראוי. מאחר שמרבית המסתננים מגיעים ממדינות שתנאי המחייבה בהן קשים ומתן היתר למסתנן להוציא כספים מישראל, מטעם זה בלבד, עשוי לרוקן מתוכן את האיסור המוצע בסעיף 7א(ב), מוצע להבהיר כי תנאי המחייבה בארץ מוצאו של המסתנן, כשלעצמם, לא ייחשבו כשיקול לעניין מתן ההיתר כאמור.

לסעיף 7ב המוצע

סעיף 7ב המוצע קובע איסור על כל אדם להוציא כספים מישראל בעבור מסתנן. איסור זה נחוץ כדי למנוע מאחרים לסייע בידי מסתנן להוציא את כספו מישראל. כבר היום קיימת פעילות של הוצאת כספי מסתננים מחוץ לישראל, כאשר האנשים השותפים להוצאת הכספים מקבלים עמלות בעבור פעילותם זו. יובהר, כי איסור זה יחול גם על גורמים פיננסיים העוסקים בהעברות כספים, כגון: תאגידים בנקאיים, בנק הדואר ונותני שירותי מטבע. עם זאת האיסור לא יחול אם המסתנן קיבל היתר להוצאת הכספים מישראל לפי סעיף 7א(ב)(2), או כאשר מדובר בכספים אשר מגיעים כדין למסתנן שעזב את הארץ, וטרם שולמו לו.

לסעיף 7ג המוצע

סעיף 7ג(א) המוצע קובע כי העונש על הפרת האיסור החל על מסתנן להוציא כספים מחוץ לישראל

(ב) אדם המוציא כספים מישראל, בעבור מסתנן, בניגוד להוראות סעיף 7ב, דינו – מאסר שנה, או קנס שהוא אחד מאלה, לפי הגבוה מביניהם:

(1) הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין;

(2) פי שניים מסכום הכספים שהוציא מישראל או שהתכוון להוציא מישראל, בעבור אותו מסתנן;

(2) בסעיף 9א, בפסקה (2), במקום "סעיפים 5 עד 9" יקראו "סעיפים 5 עד 7 ו-8 עד 9".

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (2)

7ג המוצעים בהצעת חוק זו. זאת, מאחר שנוכח מטרתה של הצעת החוק לצמצם את התמריץ הכלכלי להסתננות לישראל, יש להחיל את האיסור על מסתנן להוציא כספים מישראל ואת האיסור על הוצאת כספים מישראל בעבור מסתנן, המוצעים בסעיפים 7א עד 7ג כמפורט לעיל, על כל מסתנן בהגדרתו בסעיף 7א(א) המוצע, ואין להגבילו רק למסתנן שהוא מזוין או שביצע את העבירות המנויות בסעיף 9א(2) לחוק למניעת הסתננות.

סעיף 9א לחוק למניעת הסתננות קובע, בפסקה (2) שבו, כי בתקופת הוראת השעה כמפורט בסעיף לא יחולו הוראות סעיפים 5 עד 9 לחוק למניעת הסתננות, אלא לעניין מסתנן שהוא מזוין או שהסתנן כדי לבצע עבירה של סחר בבני אדם לפי סעיף 377א(א)(5) לחוק העונשין או עבירה לפי סימן ב' בפרק ג' לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973. מוצע לתקן את פסקה (2) של הסעיף האמור ולמעט מהסעיפים שלא יחולו כאמור את סעיפים 7א עד

